

La responsabilité municipale en habitation : les leçons de l'expérience suédoise

INTRODUCTION

Pays nordique de neuf millions d'habitants, la Suède est réputée notamment pour ses politiques sociales et pour ses pratiques d'urbanisme. Sa capitale Stockholm, une ville de 750 000 habitants dans une agglomération qui en regroupe 1,8 million, est un exemple souvent cité de planification urbaine qui illustre le rôle primordial des municipalités suédoises dans l'aménagement du territoire et le développement de l'habitat.

En l'an 2000, la Société d'habitation du Québec s'est associée au ministère des Affaires municipales et de la Métropole et à la Ville de Montréal pour commanditer conjointement une étude, confiée à un urbaniste québécois séjournant sur place, portant sur les politiques et les pratiques reliées à la gestion métropolitaine et municipale, à l'aménagement et à l'habitation, particulièrement dans l'agglomération et la municipalité de Stockholm. Un intérêt croissant pour la comparaison internationale des politiques et des interventions publiques a conduit la Société, comme plusieurs autres organismes gouvernementaux, à favoriser la réalisation de ce genre d'études, qui ne visent pas à chercher des modèles directement transposables, mais plutôt, en tenant compte des ressemblances et des différences de contextes, à tirer des enseignements utiles d'expériences faites ailleurs.

Dans un premier chapitre, l'étude décrit les caractéristiques générales de la société suédoise, son organisation politique, son évolution sociale et ses enjeux. Les chapitres suivants portent sur les fondements de la planification urbaine en Suède, sur la gestion de l'agglomération de Stockholm ainsi que sur la gestion de l'urbanisme par la Ville de Stockholm. Enfin, un cinquième chapitre se penche sur les enjeux en matière d'habitation en Suède, plus particulièrement dans la capitale suédoise. Ce sont les éléments touchant l'habitation, traités surtout dans ce dernier chapitre, qui font principalement l'objet de la présente synthèse.

LA PLANIFICATION ET LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

C'est au XIX^e siècle que le gouvernement suédois a commencé à encadrer les pratiques de construction sur son territoire. Dès 1907, la Loi sur l'urbanisme et la construction donnait aux municipalités le pouvoir d'adopter un plan de ville. Par la suite, l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates, en 1932, a été le prélude à la mise en place d'un système de planification des collectivités, basé sur le modèle britannique du *community planning*.

Cette planification était véhiculée par des plans quinquennaux, dans lesquels plusieurs options étaient envisagées, et sa mise en œuvre reposait largement sur les instances municipales. Dès la deuxième moitié du XX^e siècle, on a assisté à la création des premières sociétés municipales d'habitation à but non lucratif, rendues nécessaires par la responsabilité confiée aux municipalités d'acquiescer les terrains à des fins de construction de logements et d'écoles.

Une politique d'habitation axée sur le droit au logement

La Suède a vécu une situation très défavorable dans le domaine du logement au début du XX^e siècle. La moitié des logements étaient surpeuplés et les deux tiers étaient dépourvus des commodités modernes.

En 1945, le gouvernement suédois a adopté une politique d'habitation, considérée comme l'un des piliers du système social suédois, qui reconnaissait le droit à un logement adéquat et à prix raisonnable pour l'ensemble de la population. Cette politique visait notamment l'élimination de la surpopulation des logements et le maintien de loyers ne dépassant pas 20 % du revenu des ménages. Elle s'appuyait à la fois sur un programme étendu d'allocation logement et sur un système de prêts et de subventions de l'État qui s'appliquait à presque tous les logements.

Les municipalités se sont vu confier la responsabilité de mettre en œuvre cette politique au niveau local. Pour y arriver, elles étaient encouragées à créer des sociétés municipales, qui devaient prendre en charge la construction et la gestion des logements. Avec les années, les sociétés municipales en sont venues à acheter des terrains et à construire des centaines de milliers de

logements. Dans l'ensemble de la Suède en 1999, alors que le taux de propriété (en incluant les coopératives) était de 59 %, ces sociétés municipales gèrent environ 22 % du parc total de logements (soit la majorité du parc locatif).

Avec le temps, on peut dire que l'objectif a été atteint. Il n'existe pas, en Suède, de zones urbaines dévastées ni de phénomène de ghettoïsation. Mentionnons que la Suède n'utilise pas le concept de « logement social » tel qu'on le connaît ailleurs en Europe. Le logement sous gestion municipale est en principe accessible à tous. Les ménages à revenu faible ou modeste reçoivent une allocation ou un supplément au logement, qui s'applique sans considération du logement occupé (sous réserve de certains plafonds); la plupart des bénéficiaires sont des retraités et des familles monoparentales. Le budget total de ce programme équivaudrait à 850 millions de dollars canadiens.

**PLAFONDS APPLICABLES À L'ALLOCATION LOGEMENT
POUR LES FAMILLES AVEC ENFANTS, SELON LE NOMBRE
D'ENFANTS, SUÈDE, 1998**

Critère	Nombre d'enfants		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Plafond de revenu annuel permettant l'obtention de l'allocation logement	261 000 SEK (43 500 \$ CA)	301 500 SEK (50 250 \$ CA)	345 000 SEK (57 500 \$ CA)
Loyer mensuel maximal donnant droit à l'allocation	5 300 SEK (883 \$ CA)	5 900 SEK (983 \$ CA)	6 600 SEK (1 100 \$ CA)
Allocation logement maximale	2 500 SEK (417 \$ CA)	3 175 SEK (529 \$ CA)	3 900 SEK (650 \$ CA)
Surface maximale du logement	80 m ²	100 m ²	120 m ²

Source : Institut suédois. La situation économique des ménages suédois. Feuillet de documentation sur la Suède, août 1998. Montants en couronnes suédoises (et montants approximatifs en dollars canadiens estimés par l'auteur).

Un autre trait dominant de fonctionnement du secteur locatif suédois a été l'institution d'une négociation globale effectuée depuis des années entre l'Association nationale des locataires et le regroupement des bailleurs municipaux, qui a fait en sorte que les loyers sont demeurés sensiblement plus bas, particulièrement à Stockholm, par rapport à ceux d'autres grandes villes européennes.

**L'aide au maintien à domicile
des personnes âgées ou handicapées**

Pour faire en sorte que l'exercice du droit au logement soit réellement accessible à l'ensemble des ménages, le gouvernement suédois a également mis en place un ensemble de mesures à l'intention des groupes particuliers que constituent les personnes âgées et les personnes handicapées.

La Suède a connu un vieillissement de sa population plus précoce qu'ailleurs et compte aujourd'hui plus de 17,2 % de personnes âgées de 65 ans et plus (2001). Dès les années 1950, on poursuit l'objectif de maintenir les personnes âgées le plus longtemps possible dans leur logement. À cette fin, une politique intégrée prévoit notamment une aide à domicile adaptée au vieillissement progressif de la population. De surcroît, on fera varier, avec les années, le type de maisons d'hébergement pour personnes âgées.

Pour répondre aux besoins particuliers des personnes handicapées, un certain nombre de mesures ont été prises, dont l'établissement d'un code du bâtiment adapté à leurs conditions. Les municipalités procèdent également elles-mêmes à l'adaptation de logements conçus pour les personnes handicapées. Cette préoccupation s'étend à des mesures d'aménagement des zones résidentielles, pour qu'elles puissent offrir un environnement et des services appropriés à ce groupe de personnes.

**Le système public
de financement du logement**

L'instauration de la politique de l'habitation des années d'après-guerre a été accompagnée de la mise en place d'un vaste système de prêts et d'intérêts garantis, s'adressant aussi bien aux sociétés municipales et aux coopératives qu'aux constructeurs privés et aux citoyens. Entre 1950 et 1970, 90 % des logements ont été construits grâce à ce mode de financement.

Ce système a bien fonctionné jusqu'en 1980, dans le contexte d'une croissance économique soutenue. Par la suite, la situation économique s'est relativement dégradée et le gouvernement suédois a fait face à des difficultés financières. On a alors cherché à freiner l'accroissement du volume total des aides au logement.

En 1990, le soutien financier de l'État en matière de logement équivalait à 8,1 milliards de dollars canadiens. Alors qu'elles étaient de 5 % en 1950, les subventions gouvernementales avaient augmenté de 60 % et correspondaient à 30 % du coût moyen d'un logement. Selon plusieurs observateurs, cette part importante de subventions empêchait le système de production de devenir autonome. Avec une nouvelle crise des finances publiques au début des années 1990, la révision des programmes s'est finalement imposée.

En 1992, on décide d'accorder dorénavant des prêts à des taux d'intérêt équivalant à ceux du marché, tout en maintenant l'allocation logement. Les répercussions sur les coûts de construction se font rapidement sentir, les taux du marché étant plus élevés que ceux qui étaient jusqu'alors consentis par le gouvernement. Il en est résulté une baisse de la construction de logements, la plus importante depuis le début du XX^e siècle. La Suède a alors vécu une période de transition difficile qui n'est pas encore terminée, marquée par une pénurie de logements dans les grands centres et une augmentation du prix des logements existants.

**L'INTERVENTION MUNICIPALE
PROPRE À STOCKHOLM**

Depuis le début de l'application de la politique nationale d'habitation, grâce au financement subventionné et au contrôle foncier qu'elle exerce sur son territoire, Stockholm a pu orienter le développement résidentiel, déterminer sa forme ainsi que son rythme de construction et mettre de grands projets en chantier, en grande partie par l'intermédiaire des sociétés immobilières municipales. Entre 1950 et 1975, la ville a vu naître l'équivalent

d'un quartier de 10 000 personnes chaque année; 30 % du parc de logements a été construit durant cette période.

En 2000, la municipalité de Stockholm possédait 67 % des terrains de son territoire. À l'échelle de la ville, une société mère, Stockholm Stadhus AB, comprend 24 sociétés municipales employant 3 400 personnes, qui gèrent quelque 100 000 logements, environ le quart du parc total de logements.

Les objectifs de l'agglomération de Stockholm

Le conseil de comté de Stockholm, organisme régional regroupant 26 municipalités dont la Ville de Stockholm (comptant 40 % de la population de l'agglomération), n'a pas de pouvoir d'intervention directe en matière d'habitation. Toutefois, il peut proposer des objectifs d'aménagement, par l'entremise de l'Agence régionale de transport et de planification qui relève d'une de ses commissions, et tenter ainsi d'influencer les décisions des municipalités.

Les orientations d'habitation de la Ville de Stockholm

Depuis le début des années 1990, avec les modifications apportées aux façons de faire en matière d'habitation, seuls les pouvoirs réglementaires dont dispose la municipalité ont autant de poids que par le passé. La Ville de Stockholm est donc appelée à redéfinir son rôle dans l'orientation du développement urbain. La Ville a notamment été amenée à encourager la construction privée et à offrir aux locataires des sociétés municipales la possibilité d'acheter leur logement. Paradoxalement, la force d'attraction des quartiers centraux par rapport aux quartiers périphériques engendre un défi difficile à relever. Le centre est plus attrayant pour des raisons d'emplacement, d'architecture, d'environnement urbain et de facilité d'accès aux services publics et privés. L'envers de ce succès est de créer une surenchère pour les emplacements centraux et d'y provoquer une pénurie de logements.

Les autorités municipales ont adopté une stratégie qui vise à circonscrire la zone urbanisée en misant sur la transformation d'anciennes zones industrielles et la revitalisation de quartiers existants; en somme, il s'agit de construire la ville sur elle-même. Ainsi, Stockholm a désigné 12 secteurs stratégiques de redéveloppement constitués d'anciennes zones industrielles centrales appelées à être transformées. On y a repéré un potentiel de 40 000 à 70 000 logements, à être construits par le secteur privé (l'étude présente les cas de deux de ces secteurs). Un autre élément de cette stratégie consiste à intervenir dans les quartiers de la périphérie, où la qualité des services n'atteint pas encore le niveau de ceux des quartiers du centre, afin d'accroître leur potentiel d'attraction.

LE DÉVELOPPEMENT PLANIFIÉ DE LA VILLE DE STOCKHOLM

Stockholm est très souvent citée en exemple. Le fait que la capitale suédoise se soit particulièrement démarquée dans le domaine de la planification urbaine entre 1945 et 1975, alors qu'elle vivait sa phase d'expansion la plus importante du XX^e siècle, justifie sa réputation.

Pendant cette période, la croissance économique a attiré de nombreux immigrants, d'abord des milieux ruraux suédois, puis de l'étranger. Leur arrivée dans la région a créé une très grande demande en logements. Pour y faire face, la municipalité de Stockholm a choisi la voie d'un développement planifié. De 1945 à 1952, Stockholm a mis au point un plan de développement qui a servi de cadre de référence pour 20 ans. Tous les nouveaux quartiers sont localisés et aménagés en suivant ce plan directeur, en fonction des axes de transport en commun et en respectant la topographie particulière de la ville.

Un quartier ainsi conçu se construisait autour d'une station de métro et de services commerciaux. Les bâtiments résidentiels les plus denses se retrouvaient dans un rayon de 500 m de cette station de métro et les maisons individuelles, dans un rayon de 800 m. Les écoles, les garderies et les parcs étaient installés au cœur des ensembles résidentiels. Parmi les conséquences, on peut noter que le taux d'utilisation du transport en commun est l'un des plus élevés des pays occidentaux; en corollaire, seulement 40 % des ménages de l'agglomération possèdent une voiture. Ainsi, le développement résidentiel concentré facilite l'organisation du transport et des services, tout en laissant place à un imposant réseau d'espaces verts à l'échelle régionale.

Dans l'agglomération de Stockholm, alors que la croissance de la population nécessite une production annuelle de logements se situant entre 3 000 et 4 000 unités, les sociétés municipales ont pratiquement cessé de construire, par suite des changements apportés au système d'aide financière gouvernementale. Pour éviter une situation de crise, le conseil de comté de Stockholm a notamment proposé d'intensifier la construction dans les secteurs déjà urbanisés à la périphérie du centre, en vue de créer de nouveaux logements tout en densifiant la structure urbaine régionale.

CONCLUSION

L'étude du cas de Stockholm visait à tirer des enseignements à la fois pour donner matière à réflexion et pour établir des comparaisons avec les façons de faire québécoises en habitation. Au siècle dernier, la Suède a redressé en quelques décennies une situation très défavorable dans le domaine du logement. Elle a choisi d'offrir des protections sociales étendues, notamment en matière d'habitation. Tout en reconnaissant à chaque citoyen le droit au logement et en créant un secteur municipal de logement accessible à tous, elle a prévu des mesures particulières pour assurer un logement adéquat et adapté aux groupes plus vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes handicapées. Encore aujourd'hui, les conditions de l'habitat y sont parmi les meilleures de l'Europe.

L'approche de planification intégrée favorisée par le gouvernement suédois relie entre eux tous les domaines d'intervention — habitation, transports, espaces verts, équipements collectifs et environnement — et décentralise la mise en œuvre de l'aménagement, en confiant de larges responsabilités aux municipalités. La Ville de Stockholm a ainsi pu déterminer l'orientation de son développement urbain, particulièrement en ce qui concerne la planification des transports et la mise en œuvre de la politique d'habitation. Ses pouvoirs étendus lui ont permis d'acquiescer de vastes superficies de terrains et de mettre en place les sociétés municipales qui ont joué un rôle clé dans le développement urbain, en ayant la responsabilité première de construire et de gérer des logements sur son territoire.

Si ces façons de faire ont mené à des réalisations remarquables, elles ont également entraîné certains problèmes. Le système de financement du logement n'a pu s'autoréguler et a dû être complètement révisé. Cette situation a entraîné la nécessité de revoir aussi les modes de production et de gestion des logements municipaux. La pénurie de logements dans les grands centres, pour une population urbaine en croissance, représente un défi important auquel doivent maintenant faire face les instances municipales de ces agglomérations.

En tablant sur la décentralisation des pouvoirs et en établissant le principe selon lequel l'État ne doit pas faire de distinction entre les catégories de citoyens dans le domaine de l'habitation, la Suède a développé une approche originale. Si la crise de ses finances publiques l'a amenée à réviser en profondeur le système de financement du logement, cette révision n'a toutefois pas remis en cause les objectifs fondamentaux de la politique d'habitation. Il n'en demeure pas moins que les résidents de Stockholm jouissent d'une qualité de vie que l'on retrouve rarement, ce qui n'est pas le fruit du hasard, mais d'une action publique menée de façon concertée et décentralisée depuis des décennies, dans une perspective d'aménagement rationnel, d'équité sociale et de bien-être collectif.

PUBLICATION

DUCAS, Sylvain. *Étude de cas de l'agglomération et de la municipalité de Stockholm : l'organisation municipale et régionale, les outils et les enjeux d'urbanisme, la planification du transport et du réseau vert, les enjeux en matière d'habitation.* Ville de Montréal, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Société d'habitation du Québec, 2001. Disponible également en anglais.

AUTRE RÉFÉRENCE

DANSEREAU, Francine avec la collaboration de Loïc AUBRÉE [et collab.]; INRS—Urbanisation, Culture et Société. *Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe.* Société d'habitation du Québec et Presses de l'Université Laval, 2005.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société :

Québec : **418 646-7915**
Montréal : **514 873-9612**
Sans frais : **1 800 463-4315**
Site Internet : **www.habitation.gouv.qc.ca**

CHARGÉ DE DOSSIER (SHQ)

Jacques TRUDEL, conseiller principal – développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser le ministre des Affaires municipales et des Régions sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.